



Munich Personal RePEc Archive

Why Nations Fail: Brief notes on Colombia

Fernando Estrada

Universidad Externado de Colombia

2014

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/58476/>

MPRA Paper No. 58476, posted 12. September 2014 16:40 UTC

Por qué fracasan los países: breves notas sobre Colombia

Fernando Estrada

Que algunos países sean más prósperos que otros, ¿a qué se debe propiamente? ¿a su geografía? ¿a sus regiones? ¿a su patrimonio y sus riquezas? Estas preguntas y otras fueron formuladas hace poco por los economistas Daron Acemoglu y James Robinson en su destacado libro: *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Por qué fracasan los países¹. El debate abierto por los temas de esta obra apenas ha comenzado.

Uso el título del libro de Acemoglu/Robinson para estas reflexiones con la finalidad de repasar un debate abierto por Juan Manuel Santos hace diez años, y que tiene relativos alcances para contrastar los problemas abordados en el presente. La línea de mi argumentación se concentra en algunos aspectos de economía política contemporánea.

Comenzaré por el final. Juan Manuel Santos, presidente reelegido en Colombia, propuso hace una década para el debate público un breve escrito titulado: *El desenfoque del gasto público*², una confesión reiterativa: “Creo que gobernar es un acto conceptual más que un acto práctico. Creo que entendiendo la historia se entiende la coyuntura. Creo en los Derechos fundamentales y en la obligación del Estado de satisfacerlos. Creo en la viabilidad macroeconómica de hacerlo. Creo que lo único que hace viable una sociedad es la movilidad y esto sólo se logra con una correcta focalización del Gasto Público. Creo, como el profesor Sen, que desarrollo es más el derecho a ejercer la Libertad que simplemente producir o consumir más”.

Reconocer que en medio de tanta sordidez e indiferencia hace diez años se realizara semejante declaración en el terreno de las ideas y las teorías contemporáneas del Estado, era un logro significativo. Que lo hiciera quien hoy es el presidente de Colombia, un ex-ministro de Uribe, conocedor de la almendra del manejo económico, aún más. Y que colocara los términos polémicos, era significativo. La declaración escrita de Juan Manuel Santos sobresalió entre la literatura periódica

¹ Daron Acemoglu, James Robinson: *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Por qué fracasan los países, Bogotá, Editorial Planeta, 2012.

² Periódico *El Tiempo*, *Lecturas Dominicales*, domingo 4 de mayo de 2003.

del país porque lograba en verdad proponer paradojas ante una opinión pública cegada por la guerra paramilitar. Santos hablaba de: “gobernabilidad”, “visión”, “derechos”, “equidad”, “mercado”, “gasto” y “libertades”.

Esto me recuerda de Alexis de Tocqueville su convicción según la cual, “lo que se llama las instituciones necesarias no son, frecuentemente, más que las instituciones a que se está acostumbrado, y que, en materia de constitución social, el campo de lo posible es mucho más vasto de lo que se imaginan los hombres que viven en cada sociedad”³. Claro, lo que va de Tocqueville a Juan Manuel Santos, sólo es separable por una larga historia de guerras y formación de países. Pero lo que voy a subrayar está en otro lado.

Son tres aspectos centrales y los expondré para comentar algunos detalles de fondo: (1) El Estado que somos y el país que queremos; (2) Una distinción más que necesaria entre Rawls y Sen y (3) La declarada prioridad de lo teórico sobre lo práctico. Elaboro finalmente una pregunta.

El país que queremos

Hace también una década, el historiador Eduardo Posada Carbó, repasaba las reflexiones del profesor Jaramillo Uribe en sus ensayos: *La personalidad histórica de Colombia*⁴ destacando que: “Colombia bien puede ser llamado el país americano del término medio”. Y podríamos, empleando detalles de historiografía política llegar a la convicción que Carbó ha sostenido: La medida de la personalidad colombiana ha tenido su más claro reflejo en sus expresiones políticas. Nada de cierto tiene el concebir el panorama de realidades complejas en Colombia como propio de una polarización, excepto hurgando en un estilo algo hiperbólico. Un moderado apego a nuestras tradiciones permite restar poder a lugares comunes como: “los colombianos somos violentos por naturaleza”, desenmascarado frecuentemente por este notable historiador, aunque descubierta previamente como sabemos por Fernando Gaitán y Malcom Deas⁵.

Nos conviene traer estas consideraciones ahora por tres razones: La primera corroborada por el mismo gobierno de Juan Manuel Santos, se exige más rigor en el lenguaje analítico para acompañar con

³ Alexis de Tocqueville, *Recuerdos de la Revolución de 1848*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.

⁴ Bogotá, El áncora, 1994.

⁵ Gaitán Fernando, Deas Malcom, *Intercambios violentos*, Taurus, 2003.

frecuencia los calificativos que damos a la consolidación institucional del Estado y nuestra identidad como país. Segundo, porque un aspecto positivo de la actual crisis debe acompañarse por una voluntad de renovación de los partidos para afrontar la raíz misma de los temas centrales que el país necesita discutir y, tercero, porque conviene que quienes representan el parlamento retomen un espíritu reflexivo, abandonando ese estilizado aire de erudición al vacío. Los niveles de pensamiento con situaciones concretas de nuestra problemática nacional o regional han sido terrenos abandonados por los hombres prácticos. Y los políticos prácticos han devaluado el ejercicio de la política.

Ayuda la perspectiva abierta por este ensayo a tener un sentimiento de moderada cautela, aunque las inquietudes sigan abiertas alrededor de lo que suceda con el país. Qué será del proyecto de reforma política y qué cambios contundentes en las costumbres tradicionales de clientelización de lo público, son retos que tendrán que asumirse con más estudio. Se trata de reconocer la convergencia entre los aspectos teóricos y lo práctico. Pero sin que esto lleve a juzgarlo todo con el mismo rasero. También, afirma Posada Carbó, es necesario reconocer ciertos valores fundamentales de nuestra nacionalidad, que son motivo de orgullo y que vale la pena defender.

El Estado que somos

Habermas, un poco menos cerca Rawls, pero aún más lejos de Walzer, coinciden en poner sobre el tapete la cuestión de reunir de nuevo los ideales de conciencia nacional y espíritu republicano, disociados en la mayoría de los países. La idea de patriotismo constitucional opone la nación de los ciudadanos al mito prepolítico de la comunidad vital, orgánica, de casi parentesco local. Según Habermas este tipo de patriotismo legitima diversas formas de vida o cultura aceptándolas todas en una república no excluyente abierta al más amplio pluralismo y a varias formas de mestizaje. Su planteamiento se define frente a las distintas advocaciones del pensamiento comunitarista, no sólo al nacionalismo sino también al patriotismo republicano tradicional que se supone de origen aristotélico.

En el corazón de los Planes de Desarrollo que se han implementado desde hace medio siglo, para tomar una muestra polémica, la evocación del *Estado Comunitario* del presidente Uribe buscaba recavar en el fondo un sentimiento de pertenencia que

reforzara las nociones abstractas de ciudadanía participativa pero estilizándolo a través de la argumentación institucional de esta: seguridad, orden, igualdad, justicia. Algo que sin alejarnos del respeto a la ley nos de el calor en la vida del hogar. Sin embargo los problemas graves de la propuesta de Uribe Vélez venían cifrados por la interpretación económica de los Planes de Desarrollo. Corresponde a una concepción minimalista del Estado. Reiterando la necesidad de rodearlo en su corrección de los violentos, y haciendo gala de un comunitarismo análogo a la familia soñada por el medioevo cristiano. Aquello que para los clásicos de la teoría política resultaba excluyente ahora se volvía cercano con el presidente Uribe. Una comunidad que podía ser Estado y un Estado que usó la comunidad para sus fines.

Que los políticos sepan o no de Rawls, Sen o Habermas, poco importaba, también los contenidos de la declaración comunitarista parecían provenir de una raíz común a la defensa del patriotismo republicano, de la que el gobierno del señor Uribe estuvo lejos. En la argumentación por la defensa del Estado Comunitario encontrábamos ideales propios de la república romana, de los que derivaron versiones modernas de Maquiavelo, que lo centraba en el amor a la libertad común y en las instituciones que la sustentan, pero no en la homogeneidad cultural.

Este patriotismo uribista se opuso a la visión nacionalista y la diferencia de énfasis: para los patriotas, el valor principal es la república y la seguridad que permite; para los nacionalistas los valores principales son la unidad espiritual y cultural de cada pueblo. Tratándose de dos modelos de Estado político tan antagónicos y con serias distorsiones históricas no era válido cantar victoria.

Se nos preguntaba hace una década con razón que tan capaces eramos de comprender en uno sólo, el diseño económico de un Estado de Economía Liberal, los principios teóricos del liberalismo político a la Mill-Rawls-Sen⁶, con una concepción estructurada en el Plan de Desarrollo cuyo título fue: Hacia un Estado Comunitario. No era pura especulación teórica, por supuesto. Estábamos frente a una de las dificultades centrales para lograr explicar porqué las prácticas de la política cotidiana en Colombia suelen alejarse tanto de los buenos deseos y las teorías. Sencillamente porque desde entonces reinó la

⁶ John Stuart Mill, *Sobre la libertad*, Alianza, 2005; John Rawls, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999. Amartya Sen: *Desarrollo y libertad*, Madrid, Editorial Planeta, 2005.

confusión conceptual entre quienes elaboraban la ruta política del país. Colombia carece de tradiciones de economía liberal homogéneas que consoliden un patrimonio de creencias políticas en las que cada ciudadano pueda confiar. El parlamentario no está convencido si lo que defiende es verdad porque no lo cree.

Y sobre esta asimetría entre el Estado de la economía liberal moderna y el Estado Comunitario se puede decir más. El problema con la proclama de seguridad y orden, por ejemplo, es que tiene desviaciones dispuestas a interpretar en términos no políticos este llamado a ver en cada vecino un enemigo potencial. Lo cual pudo tener graves consecuencias. Ciertamente que el presidente Uribe insistió en mantener un sano equilibrio entre la mano dura y el corazón grande. Pero debemos recordar que no vivíamos en un país con suficiente estabilidad de sus instituciones que frecuentemente se vieron asaltadas y depredadas por agentes egoístas y violentos. Con lo que no se justifica tampoco un juicio sumario a los organismos oficiales, pero se advierten excesos.

La ciudadanía de los Estados Modernos no nace de los lazos de nacionalidad. Los pueblos más homogéneos, cultural, religiosa o étnicamente no son los que tienen mayor espíritu cívico. Por el contrario, tienden a ser intolerantes, prejuiciosos, aburridos. Una barbarie encubierta. O la tiranía. La verdadera política democrática, se basta para construir la ciudadanía. No necesita ayudantes incómodos.

La historiografía nos deja mal parados. “¿Pueblo sin nación?” se pregunta Marco Palacios en la introducción a su libro: *De populistas, mandarines y violencias*⁷. La inquietud lleva implícito un legado de tradiciones sociales y políticas inacabadas, en deuda con un proyecto maduro de Estado Nación moderno. Palacios describe como propio de nuestra inconclusa nacionalidad, “la precariedad del Estado”. “Cuando decimos Estado débil, decimos simultáneamente Nación débil”. Las dimensiones separables entre el mercado y el Estado, entre la iglesia y el Estado, entre el Estado y la escuela, el Estado y los medios, todos esos conjuntos de necesaria ruptura y discontinuidad que orientan la política moderna, según Michael Walzer.

Como lo ha subrayado también Salomón Kalmanovitz, interpretando a Douglass C. North, la contradicción entre los principios republicanos

⁷ Marco Palacios, *De populistas, mandarines y violencias* Bogotá, Editorial Planeta, 2001.

y los derechos corporativos tuvieron diversas implicaciones en Colombia⁸. Durante el proceso de independencia no surgió ningún sistema de creencias compartidas. En su lugar, emergieron profundos conflictos políticos. Muchos privilegios corporativos favorecidos demandaron restricciones políticas que amenazaron aspectos centrales de los contenidos liberal-republicanos de la Constitución, mientras que las instituciones políticas favorecidas por aquellos que apoyaban las instituciones republicanas amenazaron los aspectos críticos del sistema corporativo de privilegios. Además, los derechos económicos y políticos estaban profundamente entrelazados. Por supuesto, aquellos que poseían el monopolio sobre los derechos trataban de preservarlos.

A lo largo de la historia nacional en Colombia, los intentos de crear nuevas instituciones republicanas chocaron con los fundamentos políticos del viejo orden colonial. Bajo el sistema de la corona, los derechos se garantizaban a los individuos y los grupos sobre la base de los lazos personales con la Corona. El resultado fue que se otorgaron grandes extensiones de tierras a los individuos ricos y a la Iglesia; derechos y privilegios al ejército; y una larga serie de monopolios locales que iban desde la producción al comercio de larga distancia. En ninguna parte del sistema español tuvo cabida el autogobierno. El depósito de malas costumbres distorsionó el modelo liberal moderno y lo restringió al molde de la letra muerta.

El trasunto de esta debilidad es aún la más acusada falta de conciencia nacional. Por eso banalizamos con pasmosa facilidad las tragedias cotidianas de inequidad económica y social. Muy pocos quieren percatarse de un hecho obvio: que nos estamos perdiendo una posibilidad inmensa de transformación histórica; que estamos destruyendo nuestro patrimonio colectivo; que proseguimos ciegamente separando de manera muy simple nuestra relación política. Maniqueos anacrónicos, hemos inventado un enemigo interno, y con implacable lógica fraticida aceptamos que el enemigo interno hay que exterminarlo, como lo afirma Palacios.

Una distinción necesaria entre Sen y Rawls

El tema de la libertad merece nuestro más cuidadoso examen para entender a fondo la lectura que propuso hace diez años Juan Manuel Santos, hoy presidente reelegido. Específicamente, la diversidad

⁸ Salomón Kalmanovitz, *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2001.

interpersonal en la conversión de bienes primarios en libertad para conseguir las cosas introduce elementos de recursividad racional y trato no visibles en un postulado tan genérico como el empleado por el presidente de los colombianos.

La propia vaguedad de la expresión coadyuva a velar los problemas que se pueden descubrir mediante el análisis. Lo que quiere decir que las severas inequidades no se solucionan tan sólo (aunque esto sea necesario) distribuyendo unas hectáreas de tierra al campesino ni prestamos a los agricultores. La salida del túnel exige otro tipo de perspectiva. Sen y Rawls, conjugan bien esta preocupación que va más allá del bienestar utilitario, y expresan la más contundente crítica a la filosofía moral que ha servido de base a la tradición económica desde Bentham.

Económicamente para el capital el mayor peso demostrativo de la desigualdad social y la justicia se da en términos de bienes productivos, tierra, maquinarias, propiedades. Desestima que las capacidades puedan convertirse en un obstáculo para que las personas logren el adecuado nivel de desarrollo personal. El fin último será la consolidación de una distribución de acuerdo con el *dictum*: “A cada uno de acuerdo con su necesidad”. Este aspecto del criterio de justicia va arrastrando un emparejamiento de los bienes (en la teoría) que a la final conduce al proyecto de una sociedad sin desigualdades. Proyecto de una utopía fracasada cada vez que se intenta globalmente.

No cabe duda, sin embargo, que una teoría de la justicia basada en la equidad tiene que tratar profunda y directamente el problema tal y como lo ha sustentado Amartya Sen. Y este problema corresponde al planteamiento llevado a cabo teóricamente junto con John Rawls (aunque sus versiones de la justicia difieran). Sen, por ejemplo, sustenta que “una teoría de la justicia social tiene que vérselas con las libertades reales de que gozan las distintas personas –personas que pueden tener objetivos diversos- para llevar vidas diferentes que es posible que tengan razones para valorar”. Es el debate que sostiene con el criterio de justicia formal en Rawls.

Observa Sen que de hecho existen dos fuentes de variabilidad en la relación entre los *medios* de una persona (tales como los bienes primarios y los recursos) y sus fines. Una posibilidad es que se de una diferencia entre sus *fines* -. La otra es la diferencia entre individuos en la relación entre recursos (tales como los bienes primarios) y la

libertad para buscar fines. Rawls se muestra sensible a la primera forma de diferencia (coherente con su concepción política pluralista). Supone que los mismos bienes primarios sirven para todos los fines diferentes, y presumiblemente debido a la equidad. Aquí una distinción analítica es obligatoria y se la debemos a Sen.

Si toda posible lista de bienes primarios (y cualquier modo de hacer un índice) hacen que los fines de unas personas queden muy bien atendidos y los de otras lo sean de una manera terriblemente escasa, entonces hemos perdido la característica importante de la “neutralidad” y toda línea de razonamiento de la “justicia como equidad” se debilita notablemente. Así pues, se han de imponer algunos requisitos fuertes sobre la relación entre los bienes primarios y el espacio de otros valores. Esto entraña una diferencia aguda con la tesis de Rawls por dos razones. Primero, el orden de criterios que son el punto de partida para comprender el problema de las desigualdades y, segundo, la necesaria interacción en la fórmula para postular cualquier principio de justicia social como equidad entre los requisitos formales y la diversidad de intereses empíricos que subyacen a la demanda.

Prioridad de lo “Teórico” en política

Finalmente. Una fue la profesión del ex ministro de Uribe, Juan Manuel Santos, le llevó a magnificar una tesis central de John Maynard Keynes: *que son las teorías y las ideas las que muevan el mundo*⁹. Por supuesto, desde los griegos hasta Kant y llegando a Rawls y Sen, esta idea procede en la propia naturaleza del quehacer político. La historia de los Estados modernos resulta inconcebible sin tal convicción. La diferencia que subrayaba Keynes resulta, no obstante, muy válida para Colombia. Los representantes de nuestro parlamento, salvo honrosas excepciones, son poco inclinados a leer, poco inclinados a la teoría, poco inclinados a la historia. Poco teóricos y, lo peor, pésimos pragmáticos.

Sin embargo, el punto de marras no es propiamente la relativa ignorancia del político o su retórica floja, la cuestión fundamental es el presupuesto contenido en la idea de que las teorías mueven la

⁹ John Maynard Keynes, *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, Madrid, Aosta, 1998.

política, reforman y sustituyen el estilo de gobernar ordinario o cotidiano. No creo. Un liberal como Richard Rorty sostiene algo diferente. Veamos.

En una entrevista que precede la aparición de su magistral ensayo: “Achieving our country”, *Forjar nuestro país*, dice Rorty que hay dos cosas que deberían ocupar a los estadistas que piensan la crisis de sus naciones: Primero, la defensa de programas y reformas gubernamentales, antes que principios y, segundo, el pragmatismo para llevarlas a cabo. Colocar los énfasis adecuados, creo con Rorty, es altamente prioritario para el buen político. Contrario a Santos, lo que sugiere Rorty es que por más escuela que tengan los parlamentarios para hablar de Platón, Aristóteles o Kant, no van a cambiar. Estos fundamentos requieren algo más que una súbita emoción al leer a Smith.

La aplicación seria y reflexiva, específica, sobre reformas concretas que mejoren la gestión pública es lo que Colombia necesita. Rorty refiere su propia experiencia: “Durante mucho tiempo estuve buscando primeros principios. Pensaba que si uno logra encontrar fundamentos teóricos firmes, todo lo demás llegaría por añadidura. Estaba equivocado. Poco a poco me di cuenta que es sólo cuando las cosas están teniendo lugar que vale la pena preocuparse por principios. Los postulados de doctrina constitucional son útiles para dar a conocer que se espera de una nación. Ayudan a memorizar y resumir la historia de un país. Pero si los dirigentes están indecisos sobre el proyecto de gobierno, no sirve de mucho contemplar los principios”.

Estas consideraciones vienen al caso. No son sólo problemas teóricos el obstáculo para cambiar el estilo de hacer política en Colombia. Es la casi absoluta negligencia de los parlamentarios para presentar y defender proyectos que traigan progreso y desarrollo a las regiones. La falta de compromiso y seriedad con quienes los eligieron. La actual legislatura ilustra los tremendos intereses en modificar aportes sustantivos para reformar las taras del Congreso. El diseño de la reforma política que hoy se discute sólo modifica aspectos de forma. La desatención a los graves desajustes entre las distintas esferas del poder, la influencia y la desidia para afrontar proyectos de ley comprometedores con el adecuado manejo de las finanzas, pone en entredicho la seriedad que tiene el parlamento colombiano para reformarse.

Sobre el necesario pragmatismo de la política democrática, Rorty, lo coloca en los siguientes términos: “Necesitamos frenar la inmensa incertidumbre que nos causa los cambios que se deben provocar en nuestra cultura y en nuestro país. Debemos reemplazar esta conciencia débil y dubitativa por propuestas para cambios en el legislativo. Cambios que tienen que obrar de inmediato sobre las costumbres de resignado desaliento: tenemos el deber de seguirlo intentando, a pesar del letargo y el egoísmo, una mayor oportunidad social de los más necesitados y una sociedad menos desigual en lo económico y en lo político”.

De modo que la afirmación de prioridad de lo teórico sobre lo práctico para llevar a cabo los cambios en la vida política del país, resultó ser un argumento cómodo del ex ministro Santos hace una década. No puede estar convencido ahora como presidente que la clase política tradicional ni los microempresarios de las campañas de municipios y departamentos, todos, vayan a disponerse a regresar como él a las aulas del saber. Lo teórico en la política se mide en un largo tiempo de la historia por el progreso y la evolución de las naciones. Al evaluar la función de las teorías ni siquiera se evalúa a los individuos sino a las instituciones de las que hacen parte, como bien lo subraya otro pensador liberal, Douglass North.

Bibliografía

Daron Acemoglu, James Robinson: *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, Bogotá, Editorial Planeta, 2012.

Periódico *El Tiempo*, *Lecturas Dominicales*, domingo 4 de mayo de 2003.

Alexis de Tocqueville, *Recuerdos de la Revolución de 1848*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.

Gaitán Fernando, Deas Malcom, *Intercambios violentos*, Taurus, 2003.

John Stuart Mill, *Sobre la libertad*, Alianza, 2005; John Rawls, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999. Amartya Sen: *Desarrollo y libertad*, Madrid, Editorial Planeta, 2005.

Marco Palacios, *De populistas, mandarines y violencias* Bogotá, Editorial Planeta, 2001.

Salomón Kalmanovitz, *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2001.

John Maynard Keynes, Teoría general del empleo, el interés y el dinero, Madrid, Aosta, 1998.